

欧洲:内忧外患 已破未立

政治光谱再右移 经济复苏乏力

丁纯 复旦大学欧洲问题研究中心主任、
欧盟让·莫内讲席教授

2018年是本届欧盟机构任期的最后一年。在全球大转折的背景下,欧盟的政经、社情呈现时代交替、嬗变的过渡性特征。总体来讲,内忧外患,已破未立。

过去未去:恶果在发酵

过去未去,恶果仍在发酵。随着经济全球化的深入,世界经济不平衡加剧,国际治理结构嬗变加速。新兴国家崛起,欧盟不进则退。尤其是欧债、难民、乌克兰危机、英国“脱欧”等一系列危机叠加,对欧洲社会产生了巨大的负面影响,随着时间推移日益彰显。

其一,经济复苏迟缓,贫富差距扩大,中产规模缩水,社会缺乏共识。欧洲经济复苏乏力,失业率仍高,增长不如人意,年底量化宽松计划正式退出。贫富分化,国家和地区间差距增大,包括中产阶级在内的社会大众的失落感加剧,仇富、反精英情绪骤升。此次发端于法国、后蔓延至荷、比、奥、德等国的“黄马甲”运动,堪称是欧洲社会中下层各种不满迸发的总缩影。

其二,欧洲政坛民粹思潮盛行,政治光谱右移,传统主流政党式微,极端政党登堂入室,政坛碎片化。欧洲此前一系列危机和传统主流政党充满争议的政策,加剧了民众失落感和愤懑氛围。为欧洲各国排外、反移(难)民、反建制和疑欧的民粹势力,凭借大众关心的议题迅速壮大、甚至上位准备了温床。

在德国,极右翼另类选择党借难民问题异军突起,不仅挺进议会而且成为最大反对党,令德国政府组阁遭创纪录的半年难产之痛。难民处置问题使德国朝野纷争频仍,传统大党在州选举中接连失利,因拥抱难民政策而备受诘难,默克尔黯然辞去党主席;在匈牙利,以反移民、提高退休金为口号的欧尔班政府连续第三次高票连任;在意大利,大选中极左反移民的五星运动和极右疑欧的联盟党,于6月组成了欧盟国家中首个民粹政府;在瑞典,反欧盟的极右翼瑞典民主党在今年大选中获得了创纪录的17.6%的选票,使传统的瑞典社民党陷入组阁困境。

其三,欧盟在内部治理和成员国关系上,挑战不断,领导力缺失,内部凝聚力明显下降。难民问题首当其冲,摊派计划因频频遭受中东欧、南欧国家阻击而落空,欧盟权威尽失。法、德、英三大国均自顾不暇,渐失引领和轴心作用:德国面临领导层代际交替,且一贯秉持量力而行的准则,法国心有余而力不足,自身改革遭遇空前阻力,巩固法德轴心再出发的呼声高于实际进展,英国则深陷“脱欧”泥潭。最令欧盟难忍的就是匈、波等国通过修宪,管控媒体等,背离欧盟主流价值观的倾向日浓,招致欧洲议会无奈祭出《里斯本条约》第7款实行“家法”制裁。

未来已来:塑形需时日

未来已来,塑形尚需时日。“黄马甲之挫”显示欧洲改革遭遇的强大阻力和新生代领袖需要面对的挑战。非左非右、无传统大党支持、高人气上位的法国总统马克龙,无疑是新时代欧洲领导人的代表。他提出了一系列对内深化改革、重振法国经济,对外强化法德轴心和推进欧洲一体化的举措。一方面,法国经济初有起色:去年经济增长6年来首次接近2%,公共财政赤字10年来首次低于



■ 英国首相特雷莎·梅日前出席本年度的欧盟峰会

图IC

3%。另一方面,包括此次上调燃油税等一系列举措,动了法国社会、尤其是中下层的“奶酪”,增加了负担,酿成了“黄马甲”抗议运动乃至骚乱。马克龙被迫两次让步,不仅暂停征税,而且提高最低收入补贴,实施紧急状态,推高明年预算赤字,其支持率也降至18%的迄今最低点,使改革计划近乎夭折。加上此前因改革而下台的德国总理施罗德、意大利总理蒙蒂、伦齐等先例,昭示了当今欧洲社会“谁改革谁下台”的魔咒和互联网时代改革之难。

此外,预算案冲突中意大利民粹政府与欧盟的争执、妥协是否预示欧洲民粹执政党未来演化路径和其与欧盟主流间常态互动模式,值得关注。

意大利民粹政府6月上台后,在难民问题上高调对抗欧盟,推出史上最严《移民法》,还指责欧盟紧缩政策是束缚意大利发展的罪魁,不惜公然突破欧盟有关财政赤字的约束,实施降低退休年龄和提高贫困人群收入计划,向欧盟递交财年逾2.4%的2019年度预算,但遭遇欧盟的两度断然回绝。后者以对意大利启动“超额赤字程序”相威胁,即对其实施罚款0.2%GDP和一系列更为严厉的财政监管举措。最终意大利政府自寻台阶,向欧盟妥协。

这体现出欧盟维护规则的坚定意志,也说明当家才知柴米贵,反体制政党一旦入阁主政,不得不要受到体制束缚。意政府忌惮预算危机重挫其投资和经济、影响其明年欧议会选举的选情而妥协。加上执政后不再重复在野时“脱欧”叫嚣,凡此种种,是否昭示了这些喊着反移民、改善生活等而崛起的民粹党派,上位入阁后新受体制束缚的演化路径,以及其与欧盟主流间这种对抗、妥协的互动模式,还有待持续观察。

特朗普“美国优先”政策侵蚀了美欧联盟关系,让欧洲感叹“完全依赖别人的日子”已经过去,但新型的美欧关系尚未完成塑形。

过去一年,欧洲深受特朗普“美国优先”政策的接连痛击:政治上,欧盟被指责成德国傀儡,英国“脱欧”受到美国肯定;经济上,从加征钢铝关税到威胁对欧产汽车下手,美国大打贸易战;防务上,从威胁取

消保护承诺,美国逼交北约防务费到怒怼“欧洲军队”;国际治理上,美国推行单边主义,退出欧盟视为重大外交成就的伊朗核协议;价值观上,美国质疑欧洲最为珍视的多边主义等主流价值观。但依旧难离美国的欧盟,如何重塑新型美欧关系,仍是未知数。

艰难奋进:前路仍遥遥

面对一系列内忧外患,欧盟和成员国仍在孜孜以求,踽踽前行。

欧盟层面,政治上坚持一体化,强硬回应来自民粹政党、政府在难民、预算等领域的各种挑战;经济上,强化欧元区救助机制,同意欧洲稳定机制(ESM)为银行业单一清算机制提供贷款支持。还拟制定计划,增加在能源、大宗商品等战略领域欧元的使用结算便利,抬欧元抑美元;防务上,继去年签署军事领域“永久结构性合作”协议后,今年6月欧盟9国签署“欧洲干预倡议”,承诺组建欧洲联合干预部队;在全球治理上,明确反对贸易保护主义,坚持多边主义和自由贸易,提出了以规则为基础的、多边主义框架下的WTO改革方案。同时,积极推进自贸协定谈判并取得重大进展,和日本谈成了具有标志意义的欧日自贸协定;推出了亚欧互联互通战略,并明确指出,要和中国合作;顶住美国压力,坚持遵守伊核协议。

成员国层面,法国马克龙政府上任后提出了一系列雄心勃勃的欧盟改革、推进一体化的计划。诸如建立共同预算和欧盟财长、建立欧洲货币基金、加强共同防务、夯实法德轴心等举措,今年受到了开启第四任期的“跛脚”总理默克尔量力而行的回音,达成了不少缩减版的协议。

此外,迟缓但持续复苏的经济,来自昔日盟友美国的挑衅、新兴经济体的挑战压力,英国混乱“脱欧”的现状,使各国民粹政党不再敢动辄以“脱欧”造势。

欧洲民众抱团取暖需求上升,对欧洲一体化的信心有所回复。数据显示,2017年秋以来,民众对欧盟的信任度上升了一个百分点,达到42%。目前欧洲民众和各种势力均在期盼和角逐明年欧盟机构的换届,迷茫中求变。

徐明棋 上海社会科学院研究员、
上海欧洲学会会长

2018年对欧盟来说,是仍在各种危机中挣扎的一年。

承受多方压力

2018年,欧洲一体化承受了多方面的压力,来自难民和英国“脱欧”谈判的冲击最大。

欧盟中东欧成员国一直反对德国政府相对温和的难民政策,西欧多国极右翼政党也强烈批评欧盟难民政策,而且利用这一议题在选举中扩大了支持度。极右翼政党尽管只在奥地利和意大利赢得了执政地位,但欧盟内部政治上的右倾以及传统政治力量的衰弱似乎难以逆转。而这些极右翼势力对于欧洲一体化抱有疑虑甚至反对态度,让马克龙试图全力推动欧洲一体化的很多议程成为纸上谈兵。欧盟今年6月虽然达成了解决难民问题的协定,但成员国在处置难民具体问题上的分歧犹存,法德轴心推动一体化的动力明显衰竭。

英国“脱欧”谈判的进程一波三折。英国“脱欧”是英国政治经济各种势力博弈以及欧盟面临各种危机冲击的一个混合产物,曾经被看成是欧洲去一体化的开始。经过艰难谈判,英国与欧盟年底达成协议。如果协定在英国议会通过,“脱欧”对英国和欧盟带来的冲击将会比较小。如果遭到否决,不仅英国首相可能下台,英国“脱欧”的事宜也可能变得扑朔迷离。目前英国与欧盟都在准备应对可能出现的“无协议硬脱欧”状况。

欧盟经济增长动力今年也开始减弱,增长速度开始放缓至2%左右。欧洲中央银行年底结束了量化宽松计划,尽管利率仍然维持在低位,欧洲中央银行暂时还不会缩减资产负债表。没有了欧洲央行的扩张性货币政策,一些债务水平高企的国家,如希腊、意大利等能否维持较低的再融资成本将成为问题。在这样的背景下,欧洲一体化持续推进的经济基础十分薄弱。

继续化解矛盾

2019年,欧盟仍将在各种矛盾和冲击下通过其特有的机制化解矛盾,继续沿着其深化一体化的方向艰难前行,尽管步履蹒跚但不会倒退。

欧盟仍将面临重重困难。主要成员国内部改革遇到的阻力超乎传统政治精英集团的预判。法国“黄马甲”抗议活动已经蔓延至比利时、荷兰、西班牙甚至德国。而不改革则欧洲经济很难从沉重债务负担下解脱。经济无法振兴则政治的稳定将失去基础,推进一体化的动力和能力也将受到制约。

但是有理由相信,欧洲一体化成果也不会轻易被冲垮。欧洲主体政治力量对于欧洲唯有增强一体化才能走出困境有着深刻认识。12月4日经过欧盟财长的艰难讨论,法国提出的欧元区统一预算虽然未被采纳,但在欧元区一级设立基金强化ESM救助能力的方案得到了认可。这意味着成员国在维护欧元稳定,捍卫一体化成果上仍然是坚定的。

英国“脱欧”并不意味着欧盟的崩溃,英国从来都没有真正参与欧盟核心的一体化进程,既没有加入欧元区,也不是申根协定的成员,更没有参与财政契约,也不是欧洲银行联盟的成员。因此,英国脱欧对于欧盟只有象征性的破坏和冲击。有理由相信欧盟将在没有英国的参与下继续推动其一体化不断深化的进程。

难民问题变沉疴 『脱欧』冲击一体化